Die polizeilichen Maßnahmen gegenüber Streikposten nach preußischem Polizeirecht.

✶

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Herbert Friedrich Drath

Referendar in Beuthen O.-S.

✶

Druck von M. Immerwahr, Beuthen O/S.

1926

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Professor Dr. Helfritz

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Gliederung:

I. Koalitionsfreiheit und Streikposten.
   1) Der Streik als zulässiges Mittel zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen.
   2) Der Streikposten, sein Begriff und seine rechtliche Behandlung.

II. Die polizeilichen Maßnahmen im allgemeinen.

III. Rechtsgültigkeit einer Straßenpolizeiverordnung, die die Befolgung der polizeilichen Anordnungen von Aufsichtsbeamten vorschreibt.
   1) formell;
   2) materiell:
      a) § 6 P. G.
      b) § 15 P. G.
         b 1) In welchen Grenzen muß sich die Polizeiverordnung nach § 15 P. G. halten?
         b 2) Enthält die Delegation des Verordnungsrechtes die Befugnis, in geeigneten Fällen polizeiliche Verfügungen zu erlassen?
         b 3) Kann eine Behörde, wenn sie nur zum Erlaß von Verordnungen ermächtigt ist, diese Beschränkung dadurch umgehen, daß sie eine Verordnung erläßt, in der sie sich ganz allgemein vorbehält, ihre Willensbestimmung in den einzelnen Fällen im Verfügungswege kundzutun oder kundtun zu lassen?
         b 4) Sind die Polizeivorschriften im 29. Abschnitt St. G. B. erschöpfend geregelt?
         b 5) Steht § 113 St. G. B. der Verordnung entgegen?
         b 6) Liegt eine verfassungswidrige Beschränkung der persönlichen Freiheit vor? (Art. 114 R. V.)
   3) Resultat: Rechtsgültigkeit der Straßenpolizeiverordnung.

IV. Straßenpolizeiverordnung und Streikpostenstehen.
   1) Wird die straßenpolizeiliche Übertretung dadurch straflos, daß der Täter sie als Streikposten begeht?
   2) Welche Schranken sind der Polizeigewalt gegenüber Streikposten gesetzt?
   3) Sind die Streikposten etwa polizeilicher Willkür ausgesetzt? (§ 17 P. G.)
   4) Wie erklärt sich juristisch die Übertragung polizeilicher Aufgaben an untergeordnete Organe?

V. Die Anwendbarkeit sicherheitspolizeilicher Maßnahmen auf Grund von § 10, II, 17 A. L. R. gegenüber Streikposten.

VI. Können Polizeiverordnungen schlechthin das Streikpostenstehen verbieten?

Literaturverzeichnis.

Anschütz:	Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 2. Aufl. 1921.
v. Arnstedt:	Das preußische Polizeirecht 2. Bd. 1907.
Biermann:	Privatrecht und Polizei in Preußen 1897.
v. Brauchitsch:	Preußische Verwaltungsgesetze 1. Bd. 1918.
v. Bitter:	Handwörterbuch der preußischen Verwaltung 2. Bd. 2. Aufl. 1911.
Delius:	Preußisches Verwaltungsblatt Nr. 36, 27. Jahrg.
Ebermayer u. a.:	Reichsstrafgesetzbuch unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung der Reichsgerichtsräte 2. Aufl. 1922.
Fleiner:	Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes 6. u. 7. Aufl. 1922.
Frank:	Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich 15. Aufl. 1923
Friedrichs:	Das Polizeigesetz 1911.
Giese:	Reichsverfassung 5. Aufl. 1923.
Hatschek:	1. Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechtes 3. und 4. Auflage 1922. 2. Deutsches und preußisches Staatsrecht. 1. Bd. 1922.
Helwes:	Gibt es einen zivilrechtlichen Schutz gegen Streikpostenstehen? Diss. Göttingen 1913.
Jadesohn:	Das gesamte Arbeitsrecht Deutschlands 1923.
Jellinek:	Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung 1913.
Kannenberg:	Polizeiverordnung, polizeiliche Strafverfügung, Polizeiverfügung. Diss. Greifswald 1914.
Kaskel:	Arbeitsrecht, Berlin 1925.
Kracht:	Das Streikpostenverbot. Diss. Würzburg, 1914.
v. Landmann:	Kommentar zur Gewerbeordnung 4. Aufl. 1903.
Lindenberg:	Reichsgewerbeordnung 1913.
v. Liszt:	Lehrbuch des deutschen Strafrechts 24. Aufl. 1922.
Mayer:	Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1, 3. Aufl. 1924.
Meissner:	Das Staatsrecht des Reiches und seiner Länder 2. Aufl. 1923.
Meyer-Anschütz:	Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Aufl. 1919.
Murmann:	Polizeiverordnung, Polizeiverfügung, polizeiliche Strafverfügung, Diss. Greifswald 1913.
Ohlshausen:	Kommentar zum Strafgesetzbuch des deutschen Reiches 2. Bd. 10 Aufl. 1916.
v. Rohrscheidt:	Gewerbeordnung für das Deutsche Reich 2. Bd. 2. Aufl. 1912.
Rosin:	Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen 2. Aufl. 1895.
Stier-Somlo:	1. Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I. 1924. 2. Gewerbeordnung 1912.

Abkürzungen:

A. L. R.	= Allgemeines Landrecht.
D. J. Ztg.	= Deutsche Juristenzeitung.
G. A.	= Gewerbearchiv.
G. O.	= Reichsgewerbeordnung.
Johow	= Johows Jahrbuch der Entscheidungen des Kammergerichts.
L. V. G.	= Landesverwaltungsgesetz.
K. G.	= Entscheidung des Kammergerichts.
O. V. G.	= Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts.
P. G.	= Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850.
R. V.	= Reichsverfassung.
Reger	= Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden.
R. G. E. St. (Z)	= Entscheidung des Reichsgerichts in Strafsachen (Zivilsachen).
S. Pr.	= Soziale Praxis.
St. G. B.	= Strafgesetzbuch.
V. A.	= Verwaltungsarchiv.
V. Bl.	= Preußisches Verwaltungsblatt.

I.

1) Unser durch den Weltkrieg und seinen unheilvollen Ausgang schwergeschädigtes Wirtschaftsleben ist weiterhin durch die Arbeitskampfmittel — Streik, Aussperrung und Boykott — ständig bedroht. Die Ursache hierfür liegt in Streitigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Der normale Weg, eine Erledigung solcher Streitigkeiten durch ein Prozeß- oder Schlichtungsverfahren herbeizuführen, wird leider zu wenig beschritten. In der Erwartung, die Streitbeendigung schneller und günstiger zu erreichen, verlassen die streitenden Parteien oft den Boden des Normalverfahrens und gehen zum Wirtschaftskampfe über. Als Kampfmittel wendet die Arbeiterschaft vornehmlich den Streik an. Darunter verstehen wir die gleichzeitige und gemeinsame Arbeitseinstellung einer in einem bestimmten Berufe beschäftigten größeren Anzahl von Arbeitnehmern hauptsächlich in der Absicht, ihren Arbeitsvertrag durch Forderungen hinsichtlich des Arbeitslohnes, der Arbeitszeit oder sonstiger Arbeitsbedingungen zu verbessern. Neben diesen wirtschaftlichen Ursachen bilden zuweilen noch politische Beweggründe den Anlaß zu einem Streik, einem sogenannten Macht- oder Sympathiestreik.

Vom rechtlichen Standpunkte aus betrachtet sind die Arbeitskämpfe insoweit zulässig, als die einzelnen Kampfmittel nicht unzulässig sind. Es ist selbstverständlich, daß schon an sich unzulässige Handlungen nicht dadurch zulässig werden, daß sie anläßlich eines Arbeitskampfes vorkommen. In dem Hauptkampfmittel, dem Streik, ist auch grundsätzlich nichts unsittliches und unerlaubtes zu sehen. Er ist ein Ausfluß der Reichsgewerbeordnung. In § 152 dieses Gesetzes wird die „Koalitionsfreiheit" der gewerblichen Arbeiter gewährleistet, d. i. das Recht zu vertraglichen Regelungen innerhalb einer vorübergehenden oder ständigen Vereinigung von Arbeitern unter Verbot an die Arbeitgeber, wegen solcher Vereinigungen zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen Maßregelungen ihrer Mitglieder vorzunehmen. Die Reichsgewerbeordnung erklärt zur Herbeiführung eines derartigen Erfolges ausdrücklich die Einstellung der Arbeit, den Streik, für zulässig. Alle früher bestehenden Verbote und Strafbestimmungen gegen die Teilnehmer an diesen Vereinigungen sind durch § 152 G. O. aufgehoben. [1])

[1]) — z. B. §§ 182/184 der Preußischen Gewerbeordnung v. 17. Oktober 1845.

Auch die neue Reichsverfassung vom 11. August 1919 gewährleistet die Koalitionsfreiheit in dem vorerwähnten Sinne, und zwar in weitestem Umfange. Art. 159 R. V. spricht die „Vereinigungsfreiheit" zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen für Jedermann und für alle Berufe aus. Die „Vereinigungsfreiheit" des Artikels 159 R. V. und die „Koalitionsfreiheit" des § 152 G. O. bedeuten ein und dasselbe. Art. 159 R. V. ist nur eine Erweiterung der bisher für gewerbliche Arbeitgeber und -nehmer bestehenden Rechte des § 152 G. O. für Jedermann und für alle Berufe.[1])

Die Kampfmittel sind jedoch in Art. 159 R. V. nicht erwähnt. Daher ist strittig, ob die Kampffreiheit — im Gegensatz zur wirtschaftlichen Vereinigungs- oder Koalitionsfreiheit — in der nach Art. 159 R. V. gewährleisteten Vereinigungsfreiheit mitenthalten ist und ob auf Grund des Art. 159 R. V. ein von der Verfassung gewährleistetes „Streikrecht" bezw. eine „Streikfreiheit" besteht.

Bei einer Entscheidung dieser Frage in bejahendem Sinne könnte die Kampffreiheit, da sie verfassungsmäßig garantiert wäre, nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz eingeschränkt werden.

Eine solche Absicht hat aber der Gesetzgeber bei Schaffung des Art. 159 R. V. nicht verfolgt.[2]) Dieser Artikel ist vielmehr auf die bloße Freiheit der Koalitionsabrede zu beschränken. In Art. 159 R. V. wird ebenso wie in § 152 G. O. die Kampffreiheit nur insoweit umfaßt, als unter die Vereinigungsfreiheit fallend auch die Koalitionen anzusehen sind, welche Kampfmittel anwenden wollen. Die Frage der Zulässigkeit der Kampfmittel richtet sich nicht nach der Reichsverfassung. Hierfür kommen die bisherigen gesetzlichen Bestimmungen, falls solche fehlen, die allgemeinen Grundsätze in Betracht.

Werden also erlaubte Mittel zu Kampfzwecken angewendet, so ist dies nach allgemeinen Grundsätzen nichts anderes als eine Betätigung der natürlichen Handlungsfreiheit, einer Freiheit, die jedem Menschen kraft seiner Existenz zusteht. Die so entstehende Kampffreiheit braucht als Teil der menschlichen Handlungsfreiheit keines sie erst begründenden Rechtssatzes. Andererseits kann sie wie jede Betätigung der natürlichen Handlungsfreiheit eingeschränkt werden. Wird nämlich der Kampf mit Mitteln geführt, die den Gesetzen zuwiderlaufen, so tritt eine Beschränkung durch gesetzliche Vorschriften, sobald durch den Arbeitskampf ein Zustand herbeigeführt wird, der nach allgemeinen Grundsätzen ein polizeiliches Einschreiten nachsichzieht, durch polizeiliche Maßnahmen ein Zu berücksichtigen ist aber immer, daß durch eine solche Einschränkung der Handlungsfreiheit nie die Vereinigungs-

[1]) Vgl. R. G. E St. 56 S. 414.

[2]) Stier-Somlo, Staatsrecht, S. 466 C; Anschütz, S. 255 Abschn. 3; Hatschek, Staatsrecht, S. 192/3; Giese. S. 360,1; Meissner § 60, S. 337, Abschnitt 3; Hatschek, Verw. R., S. 185; R. G. E. St. 56 S. 414/415; Kaskel, S. 316.

freiheit, die Freiheit des Beitritts zu einer Koalition, praktisch aufgehoben werden darf.[1])

Aus vorstehenden Ausführungen, daß nur die Anwendung erlaubter Kampfmittel rechtlich zulässig ist, folgt, daß die in dem Wesen des Streikes liegende Arbeitsverweigerung eine Verletzung des Vertrages, ja sogar eine unerlaubte Handlung sein kann; ferner, daß ein zivilrechtlich unantastbarer Streik nur dann vorliegt, wenn der eine Vertragsteil unter Wahrung der vorgeschriebenen Kündigungsfrist erklärt, daß er das Vertragsverhältnis zu den alten Bedingungen nicht weiter fortsetzen wolle.[2]) Weiterhin ist in strafrechtlicher Hinsicht festzustellen, daß die bei einem Streik ev. vorkommenden Ausschreitungen selbstverständlich unter die allgemeinen Strafgesetze fallen, da sie Handlungen sind, die nicht einen begriffsnotwendigen Bestandteil des Arbeitskampfes bilden. Insbesondere die Delikte der Beleidigung, Körperverletzung. Freiheitsberaubung und Sachbeschädigung werden hierbei in Frage stehen.

2) Der Durchführung des Streikes dienen verschiedene Mittel, vor allem das Streikpostenstehen. Dieses ist begrifflich durchaus nicht feststehend und läßt viele Möglichkeiten von Einzelhandlungen zu. Charakteristisch ist nach dem Urteil des Reichsgerichts vom 4. Februar 1901 betreffend das „Lübecker Streikverbot"[3]) der Aufenthalt von Arbeitern, die günstige Lohn- und Arbeitsbedingungen erlangen wollen, an einem öffentlichen Orte zu dem Zwecke der Beeinflussung der Arbeiter einer vom Streik betroffenen Arbeitsstelle dadurch, daß sie auf diese in der Richtung auf Fortsetzung der Arbeitseinstellung oder Anschluß an sie einwirken, und auch mit anderen, fremden arbeitswilligen Arbeitern in Verbindung treten.

Die Haupttätigkeit der Streikposten, das Grundelement des Streikpostenwesens, besteht also in einer Einwirkung auf die Arbeitswilligen. Die Art und Weise, wie sich diese vollzieht, ob mittelbar oder unmittelbar, ferner zu welchem Zwecke, ist in der Praxis sehr vielgestaltig, weitergehender als obige Definition es besagt.[4]) Die Arbeiter haben ein dringendes Interesse an dem Gelingen ihres Kampfes, da ein Unterliegen für sie oft große wirtschaftliche Nachteile zur Folge hat. Infolgedessen bevorzugen sie die Mittel, von denen sie sich am meisten Erfolg versprechen. Andere Wege, außer dem Streikpostenstehen, die grundsätzlich dieselbe Wirkung hervorzubringen geeignet sind, wie z. B. die Presse, werden aus praktischen Gründen nicht immer beschritten.[5])

---

[1]) vergl. Kaskel, S. 316 ff.
[2]) vergl. Landmann, S. 501 ff.; v. Rohrscheidt, Bd. 2, S. 487, Abschn. 5; Lindenberg, S. 305, Abschn. 2; G. A., Bd. 5, S. 163.
[3]) R. G. E. St. 34, S. 127/8.
[4]) vergl. Helwes S. 9.
[5]) z. B. beim Zuzug fremder Arbeiter.

Die Streikpostentätigkeit ist gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt. Sie ist aber — wie wir dargelegt haben — eine derjenigen notwendigen Begleiterscheinungen des Streikes, welche auf seine Herbeiführung, Fortdauer oder Unterstützung hinzielen. Daher ist auch die rechtliche Grundlage des Streikpostenstehens in § 152 G. O. zu suchen. In der Ausdehnung der Streikvereinigung auf andere ist nämlich ebenfalls eine Vereinigung zwischen den bereits Zusammengeschlossenen und den Neuhinzutretenden zu erblicken. Durch die Zulässigkeit der Vereinbarung eines Streikes wird die durch diese Begleiterscheinungen zu bewirkende Erfüllung unzweifelhaft auch zulässig.

Das Reichsgericht hat das Streikpostenstehen als nicht strafbar und nicht sittenwidrig mehrfach hervorgehoben.[1]) Es geht davon aus, daß an und für sich gegen das Aufstellen von Streikposten nichts einzuwenden ist, wenn nur die Streikposten bei Ausübung der Koalitionsfreiheit die bestehenden Gesetze und Rechtsvorschriften befolgen. Vor allem dürfen die Mittel zur Ausübung ihrer Tätigkeit nicht gegen die Sitten verstoßen, ferner dürfen sie weder Gewalt anwenden, noch sonstige Straftaten begehen.

In den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts waren Bestrafungen des Streikpostens aus § 360 Ziffer 11 St. G. B. (grober Unfug) häufig. Die Begründung lautete, daß die Streikposten nicht selten den Anlaß zu erheblicher Gefährdung des öffentlichen Verkehrs und Belästigung des Publikums geben, und daher schon durch das bloße Streikpostenstehen der Tatbestand groben Unfugs erfüllt wird. In der Folgezeit wurden derartige Urteile aber immer seltener, und in der Gegenwart treten sie überhaupt nicht mehr in Erscheinung.[2])

Die Wandlung in der Rechtsprechung ist darauf zurückzuführen, daß man später an den Begriff des groben Unfugs größere Anforderungen stellte, die der ursprünglichen Annahme als einer „Handlung, die geeignet ist, die öffentliche Ordnung zu stören, ohne daß es darauf ankäme, ob diese Ordnung im einzelnen Falle wirklich gestört ist,“[3]) engere Grenzen zogen. Nach der neueren Rechtsprechung wird der grobe Unfug als eine Handlung gekennzeichnet, „die den äußeren Bestand der öffentlichen Ordnung stört oder gefährdet und dadurch geeignet ist, das Publikum unmittelbar erheblich zu belästigen.“[4])

Für eine Bestrafung des Streikpostens aus § 360 Ziffer 11 des St. G. B. kommt es nun darauf an, ob das Stehen von Streik-

---

[1]) Die grundlegenden Entscheidungen sind: R. G. E. St. 34, S. 128 und R. G. E. Z. 76, S. 44; vergl. auch Jadesohn, S. 423 und die dort zitierten Entscheidungen.

[2]) Kracht, S. 117.

[3]) v. Arnstedt, S. 14.

[4]) Frank, S. 334 ff; R. G. E. St.: 31.185, 32.101, 34 364, 36.214, 53.139/257, 19.295, 25.404, 27.292; vergl. ferner Ebermayer, S. 1003; Liszt, S. 656.

posten geeignet ist, das Publikum unmittelbar zu belästigen, und ob dadurch zugleich mit Notwendigkeit eine Störung oder auch nur eine Gefährdung des äußeren Bestandes der öffentlichen Ordnung zur Erscheinung kommt. Man wird nicht behaupten können, daß eine durch das Streikpostenstehen unter Umständen verursachte rein psychische Belästigung des Publikums immer als Störung oder Gefährdung des äußeren Bestandes der öffentlichen Ordnung anzusehen ist. Letzteres wird vielmehr erst anzunehmen sein, wenn das Streikpostenstehen schon eine Verkehrsstörung nach sich gezogen hat. [1])

Die vorstehenden, für unsere Aufgabe grundlegenden Ausführungen schließen daher mit dem Ergebnis ab, daß im Prinzip das Streikpostenstehen gestattet und nach der neueren Rechtsprechung straflos ist.

II.

Wie wir erwähnt haben, sind dennoch Beschränkungen des Streikes und demnach auch der Streikpostentätigkeit durch gesetzliche Vorschriften und polizeiliche Maßnahmen sehr wohl zulässig. Uns interessieren hier nur die letzteren. Bei Behandlung dieser müssen wir zunächst von den polizeilichen Maßnahmen im allgemeinen ausgehen, um alsdann zur Lösung der speziellen Frage der Voraussetzungen des Einschreitens der Polizei gegenüber der reichsrechtlich zulässigen Streikpostentätigkeit zu kommen.

Die Grundlage des preußischen Polizeirechts ist die landrechtliche, ursprünglich nur als Ermächtigung für die örtlichen Polizeiexekutivorgane gedachte Bestimmung des § 10, II, 17, [2]): „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publikum oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei." In diesem durch Aufstellung allgemeiner Tatbestände polizeilichen Handelns verkörperten Prinzip der sogenannten „Generaldelegation" (im Gegensatz zu Süddeutschland, dem Herrschaftsgebiet der Spezialdelegation) wird als Zweck und Ziel der Polizei der Schutz der Gemeininteressen vor allen dieselben bedrohenden Gefahren dargelegt. Die zwei Hauptschutzgebiete der Polizei sind die Sicherheit und die Ordnung; der Ausdruck „Ruhe" bedeutet nur ein der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entsprechendes Verhalten.

Unter der Sicherheitspolizei verstehen wir diejenige polizeiliche Tätigkeit, die auf eine Sicherstellung der von der öffentlichen und privaten Rechtsordnung anerkannten Rechtsgüter des einzelnen und der Allgemeinheit gegen Gefahren, die ihrer Existenz oder Unversehrtheit drohen, gerichtet ist. [3])

---

[1]) Frank, S. 335.
[2]) Rosin, S. 124.
[3]) O. V. G. Bd. 15, S. 432; Fleiner, S. 369.

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung bildet die schwierigste Aufgabe der Polizei. Nach Hatschek[1]) versteht man unter dem Begriff der Ordnung den „Niederschlag der sozialen Anschauung über das, was ihrem guten Zustande entspricht." Das will sagen: Die Polizei hat das richtige Maß zu finden, um Handlungen, welche als notwendige Folge des menschlichen Zusammenlebens ertragen werden können, zu unterscheiden von allen denen, die darüber hinausgehen. Als Richtschnur muß sie die soziale Wertung einer jeden Handlung nehmen. Demzufolge ist die Polizei in der Lage, weitgehende Maßnahmen zu treffen und insbesondere solche Handlungen zu verbieten, die durch das Strafgesetzbuch nicht umfaßt werden.

Um Bedeutung und Schranken der Polizei nach heutigem Recht richtig würdigen zu können, sind die verfassungsrechtlichen Bestimmungen heranzuziehen, durch welche Freiheit und Eigentum der Untertanen garantiert werden. (vergl. Art. 114/153 R. V.) Hiernach spricht die Vermutung stets für die Freiheit des Individuums vom staatlichen Zwange. Es würde aber zweifellos zu weit führen, wenn man daraus den Schluß auf die Möglichkeit einer schrankenlosen Betätigung dieser Rechtsgüter ziehen wollte. Vielmehr besteht eine Grenze darin, daß jede Freiheit die gute Ordnung und Sicherheit des Gemeinwesens nicht stören darf.[2]) Die Wahrung dieser Grenze ist die Aufgabe der Polizei. Sie erläßt Freiheits- und Eigentumsbeschränkungen, die der natürlichen Freiheit und dem Eigentum des einzelnen Schranken setzen. Somit übt die Polizei obrigkeitliche Tätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung aus, und zwar zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit. Diese Aufgabe wird durch eine bloß negative Funktion, die Gefahrenabwehr, erfüllt. Die positive Funktion der Förderung der Wohlfahrt ergibt sich aus § 10, II, 17, A. L. R. nicht. Nur auf Grund besonderer Ermächtigung ist es daher zulässig, daß die Polizei ihre Tätigkeit auf das Gebiet der Wohlfahrt erstreckt. Hierin sehen wir einen der wichtigsten Grundsätze der Polizei. Unmittelbar aus dem Wesen der Polizei ergibt sich weiterhin, daß ein polizeiliches Einschreiten nur zum Schutz öffentlicher Interessen gerechtfertigt wird. Die Polizei kann niemanden hindern, sich einer Gefahr auszusetzen. Wohl ist aber ein Eingreifen dann gestattet, wenn die Gefahr eines einzelnen sogleich eine Gefahr für das Publikum enthält oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört. Auch darf die Polizei nur eine Störung oder unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, nicht eine bloß entfernte Möglichkeit zum Anlaß eines Eingreifens nehmen. Ferner muß sie streng darauf achten, daß sich ihre Maßnahmen an den Störer und nicht an den wenden, der sich in gesetzmäßiger

---

[1]) S. 123. (Verw. R.)
[2]) Vergl. die näheren Ausführungen hierzu zu III b 6.

Ausübung eines Rechtes befindet. Schließlich darf die Polizei nur die unbedingt nötigen Mittel beim Einschreiten gegen ein polizeiwidriges Verhalten in Anwendung bringen. Insbesondere ist es nicht zulässig, daß sie die Bewegungs- und Handlungsfreiheit des einzelnen durch Bestimmungen einschränkt, deren alleiniger Zweck die Kontrolle, z. B. infolge Schwierigkeit der Ueberwachung ist.

Wie auf der einen Seite es Recht und Pflicht der Polizei ist, Ordnung und Sicherheit des Gemeinwesens unter Beachtung der oben angeführten Schranken aufrecht zu erhalten, so steht auf der andern Seite die allgemeine Pflicht der Gewaltunterworfenen, diese nicht zu stören. Die von der Polizei aufgestellten Normen sind Mindestanforderungen, die sie an das Wohlverhalten der ihr Unterworfenen stellt. Zu allgemein verbindlichen Normen werden sie erst, wenn sie durch den Polizeibefehl — in Form der Verordnung und Verfügung — in die Rechtssphäre des Individuums eingreifen. Ueber diese Polizeibefehle ist im einzelnen folgendes zu sagen:

Die Polizeiverordnung stellt sich im Gegensatz zur Polizeiverfügung, einem Akt der Verwaltung, als Akt der Gesetzgebung dar. Sie ist die praktisch weitaus bedeutsamste Art der Rechtsverordnungen, des Oberbegriffes der Polizeiverordnung. Die Rechtsverordnungen charakterisieren sich als Verordnungen der Verwaltungsbehörden, die unmittelbar mit Gebot oder Verbot, beschränkend oder ermächtigend in die Rechtssphäre des Untertanen eingreifen.[1]) Sie enthalten Rechtsvorschriften, keine Vorschriften mit bloß interner Wirkung. Daher stehen die Rechtsverordnungen, also auch die Polizeiverordnungen, im Gegensatz zu der zweiten großen Gruppe der Verordnungen, den Verwaltungsverordnungen. Diese erklären sich aus der Zerlegung der staatlichen Geschäfte in kleine Geschäftskreise. Eine derartige Teilung der Geschäfte erfordert andererseits aber auch eine Zentralisation der Geschäftsleitung. Daher schreiben die höheren Verwaltungsbehörden den ihnen nachgeordneten die Beobachtung gewisser Regeln für die Führung der Amtgeschäfte vor, denen Folge geleistet werden muß. Es kann sich hierbei sowohl um einen Befehl für einen generellen Fall, als auch für den einzelnen Fall handeln. Derartige Befehle oder Anordnungen bezeichnet man als Verwaltungsverordnungen, oder auch Instruktionen, Reglements. Sie haben nach außen hin keine rechtliche Bindung. Dagegen enthalten die Polizeiverordnungen als Unterart der Rechtsverordnungen objektive Normen, die von dem Träger der Staatsgewalt oder einem untergeordneten Organ erlassen sind. Sie haben den Charakter von Strafgesetzen, da sie gewisse Handlungen unter Androhung von Strafen gebieten oder verbieten. Trotzdem stehen sich Gesetz und Verordnung gegenüber, weil

[1]) Murmann, S. 27.

beim Erlaß von Gesetzen die Mitwirkung der Volksvertretung hinzukommt. Demnach ist die Polizeiverordnung, obwohl sie eine staatliche Willenserklärung mit Rechtssatzkraft ausdrückt, weil sie nicht in der Form eines Gesetzes ergeht, auch nur Gesetz in materieller, nicht formeller Hinsicht. Die zum Erlasse von Polizeinormen befugten Behörden nehmen demzufolge im Verhältnis zu den anderen Behörden eine besondere Stellung ein. Dies erklärt sich vor allem daraus, daß das, was die Polizei zu leisten hat, durch keine noch so genaue und detaillierte Rechtsordnung ersetzt werden kann. Aber kraft eigener Macht kann die Polizei natürlich als vollziehende Gewalt auch nicht Rechtsvorschriften erlassen. Es muß ein Bindeglied zwischen die gesetzgebende und die vollziehende Gewalt treten, welches die Fähigkeit zum Erlaß von Rechtsvorschriften abweichend vom gewöhnlichen verfassungsmäßigen Wege auf die mit der vollziehenden Gewalt betrauten Stellen überträgt. Ein solches ist die ausdrückliche Ermächtigung (Delegation), welche die einzelnen Gesetze erteilen. Dem Verordnenden wird — wie O. Mayer es ausdrückt — ein Rechtstitel zur Seite gestellt, um ihn über den besonderen Rechtsgrund auszuweisen.[1])

Heute ist die Zulässigkeit einer derartigen Ermächtigung unbestritten, da die Notwendigkeit der Rechtsetzung von einer den verschiedenen Interessenkreisen nahestehenden Stelle nicht mehr geleugnet werden kann. Dies ist aus verschiedenen Gründen durchaus gerechtfertigt; denn bei den rasch wechselnden Verhältnissen des Lebens liegt ein dringendes Bedürfnis nach einem einfacheren Rechtsetzungsapparat, als ihn die Gesetzgebung bietet, vor. Auch ist bei Regelung einer Materie Raum und Berücksichtigung des lokalen Interesses gegeben, und schließlich ist es verständlich, daß mitten im Verkehre stehende Verwaltungsbehörden mehr Fachkenntnisse besitzen als der Gesetzgeber.[2])

In den meisten Staaten haben denn auch die höheren Verwaltungsbehörden und Ortspolizeibehörden durch die Gesetzgebung das Recht erhalten, allgemeine Vorschriften — verschieden dem Umfange nach für die einzelnen Behörden — innerhalb ihrer Zuständigkeit zu erlassen.[3]) Diese Ermächtigung wird in das freie Ermessen der Behörden gestellt, sodaß es ihnen anheimsteht, Gebrauch zu machen oder nicht. In Preußen ist die Befugnis zum Erlaß von Polizeiverordnungen den Polizeibehörden der verschiedenen Instanzen durch das Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850 übertragen.

Um ihre Aufgabe aber voll und ganz erfüllen zu können, steht der Polizei neben der gesetzlichen Ermächtigung zum Erlaß von Polizeiverordnungen — den allgemeinen Polizeivor-

---

[1]) S. 83.
[2]) Fleiner, S. 71.
[3]) Meyer-Anschütz, S. 674.

schriften — noch die besondere Ermächtigung zum Erlaß von Polizeiverfügungen zu; das sind solche Anordnungen, die in konkreten Fällen präventiv mit Gebot oder Verbot einschränkend in die natürliche Handlungsfreiheit eingreifen. Als Unterart der Verfügungen sind die selbständigen und die unselbständigen Verfügungen zu unterscheiden. Letztere ergehen auf Grund einer Polizeiverordnung, indem sie ein in der Verordnung enthaltenes Gebot oder Verbot lediglich zur Durchführung bringen. Selbständige Verfügungen hingegen lassen sich auf eine allgemeine Ermächtigung, in Preußen auf § 10, II, 17 A. L. R., zurückführen. Eine besondere Art der Verfügung ist die Allgemeinverfügung. Hier richtet sich der Akt der Verwaltung gegen einen bestimmten Personenkreis, der jedoch eine unbegrenzte Zahl von Individuen umfaßt. Beiden — Verordnug und Verfügung — steht die polizeiliche Strafverfügung gegenüber, die, da sie für unsere Aufgabe bedeutungslos ist, an dieser Stelle nur zur Vervollständigung des Bildes der polizeilichen Maßnahmen kurz charakterisiert werden soll. Kraft gesetzlicher Ermächtigung — Gesetz vom 23. April 1883 betreffend den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen mit Zusätzen vom 26. Juli 1897 und 22. Juni 1907 — erläßt die Polizeibehörde eine Verfügung, auf Grund welcher sie wegen geringfügiger strafbarer Handlungen vorbehaltlich der vom Täter zu beantragenden richterlichen Entscheidung eine öffentliche Strafe verhängt.

Bei der Prüfung der Frage, ob eine polizeiliche Maßnahme in einem bestimmten Anwendungsfalle als zulässig anzusehen ist, sind neben der an erster Stelle zu untersuchenden gesetzlichen Delegation im Hinblick auf den jeweilig vorliegenden konkreten Tatbestand noch die weiteren hauptsächlichen Fragen zu beachten, und zwar

a) wie weit darf die Polizei in die Freiheit des einzelnen eingreifen? (§ 15 P. G.)
b) wer ist der Polizei unterworfen? (§ 1 P. G.)
c) welche Behörden sind Polizeibehörden? (§ 1 P. G.).

III.

Den polizeilichen Maßnahmen muß beim Vorliegen der Voraussetzungen polizeilichen Einschreitens ein jeder Folge leisten. Dennoch werden Bedenken im Hinblick auf das Streikpostenstehen auftauchen und die Fragen an Interesse gewinnen lassen, die sich mit einer Lösung dahingehend beschäftigen, ob und inwieweit sich die Streikposten der Polizei fügen müssen, da sich im Falle eines polizeilichen Eingreifens zweifellos eine Beeinträchtigung ihrer reichsrechtlich zulässigen Tätigkeit nicht wird vermeiden lassen.

Hinsichtlich des Einschreitens der Polizei gegenüber Streikposten auf dem Wege der Polizeiverordnungen sind als rechtliche Grundlage Verordnungen zu unterscheiden, die ganz all-

gemein die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit auf den Straßen zum Gegenstande haben, ferner solche, die sich mit dem Streikpostenstehen speziell beschäftigen.

Wir behandeln zunächst die ersteren. Hierbei interessiert eine besondere Art einer straßenpolizeilichen Verordnung, die in fast allen größeren Städten mit starkem Verkehr besteht und die Befolgung der straßenpolizeilichen Anordnungen der Aufsichtsbeamten vorschreibt. Der ungefähr überall gleichlautende Inhalt einer solchen Verordnung, deren Strafmaß sich im Rahmen des § 366 Ziffer 10 St. G. B. hält, lautet:

> „Den zur Aufrechterhaltung der Sicherheit, Ordnung und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen erlassenen Anordnungen der polizeilichen Exekutivbeamten ist unbedingt Folge zu leisten."

1) Zur Feststellung der formellen Gültigkeit einer solchen Verordnung werden wir auch hier zuerst auf die Frage der gesetzlichen Ermächtigung eingehen. Wir müssen hierbei, ergänzend zu der früheren Abhandlung über die gesetzliche Ermächtigung, feststellen, daß von der Ermächtigung der Landesgesetzgebung der sogenannte „Vorbehalt der Landesgesetzgebung" zu unterscheiden ist.[1]) Rosin[2]) z. B. hebt ausdrücklich hervor, daß von der reichsgesetzlichen Delegation die Bestimmungen eines Reichsgesetzes auf Gebieten der fakultativen Reichsgesetzgebung durchaus verschieden sind, welche die auf landesgesetzlicher Delegation beruhenden Polizeiverordnungen vorbehalten. Dieser Natur sind die sogenannten Blankettstrafgesetze, wie der erwähnte § 366 Ziffer 10 St. G. B. Die innerhalb eines jeden Strafgesetzes zu unterscheidenden zwei Bestandteile, nämlich die Formulierung der Voraussetzungen, an welche die Strafe geknüpft wird, das in ihr enthaltene Gebot oder Verbot, oder, wie man es technisch zu bezeichnen pflegt, die Norm, und die Strafandrohung selbst sind hier nicht in einem einheitlichen Rechtssatz zusammengefaßt. Die Norm ist nur stofflich bezeichnet, die nähere Ausfüllung des Befehlsinhaltes dagegen wird von anderer Seite erlassen. Es ist also in solchen Fällen nur der Rahmen für die Bestrafung im allgemeinen gekennzeichnet und die Ausfüllung einer anderen Rechtsquelle überlassen, und zwar in der Weise, daß diese die Merkmale der strafbaren Handlung näher bestimmt.[3]) Solche im 29. Abschnitt des Strafgesetzbuches häufig auftretenden Blankette finden sich gerade in weitem Umfange auf dem Gebiete des Polizeistrafrechts. In der Regel ist aber im Preußischen Polizeirecht die Befugnis zum Erlaß von Polizeiverordnungen sowohl bezüglich der Norm als auch der Strafandrohung ein-

---

[1]) vergl. Hatschek, S. 125; Rosin, S. 71.
[2]) S. 71.
[3]) Frank, S. 323 II.

heitlich delegiert.[1]) Die Norm ist insbesondere eine landesrechtliche, wie es auch bei der Uebertretung des § 366 Ziffer 10 St. G. B. der übliche Fall ist. Die Gültigkeit der auf dieser Bestimmung basierenden Verordnungen ist — da sie ja keine „Ermächtigung", vielmehr nur einen „Vorbehalt" der Landesgesetzgebung darstellt — lediglich vom Standpunkt des Landesrechts aus zu beurteilen.[2]) Die vom Reichsgesetzgeber aufgestellten Strafen und der Straftatbestand finden nur dann Anwendung, wenn die nötigen Verordnungen erlassen sind. Indem nun das Reich der Landesgesetzgebung bezw. dem auf ihr beruhenden delegierten Verordnungsrecht die Regelung gewisser Materien vorbehält, bringt es zum Ausdruck, daß es keine Gesetzgebungsgewalt ausüben will. Die unter eine solche Blankettvorschrift fallende Polizeiverordnung ist Landesrecht, nicht Reichsrecht; sie muß also auch in den ihr durch das Landesrecht gezogenen Grenzen bleiben.[3])

Die Gültigkeit unserer Verordnung hinsichtlich des formellen Erfordernisses der Ermächtigung ist unbedenklich. In den §§ 5 und 11 P. G. ist eine allgemeine Ermächtigung zum Erlaß von Polizeiverordnungen begründet. Desgleichen ist die für die Wirksamkeit des § 366 Ziffer 10 St. G. B. zu erlassende Verordnung in Anlehnung an § 6 P. G. ergangen. Daß das Moment der gültigen Strafandrohung der Verordnung erfüllt ist, ergibt sich ohne weiteres aus dem Wesen des § 366 Ziffer 10 St. G. B. Unsere Verordnung kann eine selbständige Strafandrohung garnicht gültig enthalten, da sie ja auf Grund eines Blankettgesetzes ergangen und daher auf die Normfeststellung beschränkt ist. In diesem Fall ist die Strafandrohung aus § 366 Ziffer 10 St. G. B. zu ergänzen.[4])

Die sonstigen formellen Voraussetzungen einer Verordnung, wie Erlaß von der zuständigen Behörde (§ 136 ff L. V. G.), gehörige Verkündigung und Wahrung der Form, brauchen hier nicht näher erörtert zu werden, da ein Eingehen auf diese Fragen über den Rahmen der Aufgabe hinausgehen würde.

2a) Vor allem interessiert uns aber die Prüfung der Gültigkeit unserer Verordnung in materieller Hinsicht. Die materiellen Erfordernisse einer jeden gültigen Polizeiverordnung lassen sich in zwei Momente zusammenfassen:

1. Die Verordnung muß sich auf den Lebensgebieten des § 6 P. G. bewegen;
2. Sie darf sich nicht in Widerspruch zu bereits vorhandenen Gesetzen oder Verordnungen einer höheren Instanz setzen (§ 15 P. G.).

Wie bereits hervorgehoben wurde, knüpft die Verordnung direkt

---

[1]) Rosin, S. 51 Abs. 4; 75; 175 I.
[2]) So Rosin S. 71 ff; Fleiner. S. 78; Frank, S, 324.
[3]) Vergl. hierzu Rosin, S. 73 ff.
[4]) R. G. E. St. 30 S. 437; vergl. ferner Frank, S. 324; Rosin, S. 181.

an den Wortlaut des § 6 P. G. an. Sie hat sich als Aufgabe die Wahrung der Sicherheit, Ordnung und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen gesetzt. Demnach besteht zufolge des direkten Hinweises auf die Lebensgebiete des § 6 P. G. auch gar kein Zweifel an der Rechtsgültigkeit hinsichtlich des Erfordernisses zu 1.

b 1) § 15 P. G. stellt für die Polizeiverordnung eine Schranke insofern auf, als in die polizeilichen Vorschriften keine Bestimmungen aufgenommen werden dürfen, welche mit den Gesetzen oder den Verordnungen einer höheren Instanz im Widerspruch stehen. Dieser Satz ist bei dem herrschenden Grundsatze der Unterordnung aller staatlichen Organe unter das Gesetz und dem der Ueber- und Unterordnung innerhalb des Behördenorganismus eigentlich etwas selbstverständliches. Er bedeutet aber eine Einschränkung des Polizeiverordnungsrechtes, da nicht jede Materie der polizeilichen Regelung untersteht, vielmehr die verordnungsberechtigten Behörden durch § 15 P. G. angehalten sind, die durch Polizeiverordnung zu regelnde Materie in Einklang mit Gesetz oder Verordnung einer höheren Instanz zu bringen und daher die zu erlassende Polizeiverordnung in diesem Sinne einer Prüfung zu unterziehen. Andererseits folgt aus § 15 P. G., daß die Polizeiverordnungen der verordnenden Behörde selbst oder einer nachstehenden Instanz widersprechen dürfen. Die von dem Widerspruch betroffenen Verordnungen werden alsdann durch die neue Verordnung nach allgemeinen Grundsätzen aufgehoben.[1]) Keineswegs ist aber durch § 15 P. G. jede beliebige Regelung einer Materie durch Gesetz oder Verordnung einer höheren Instanz verboten. Nicht immer darf die Polizeibehörde dann keine Verordnung polizeilichen Inhalts erlassen, wenn der betreffende Gegenstand schon durch Gesetz oder Verordnung höherer Instanz geregelt ist. Eine besondere Polizeiverordnung darf nur nicht über eine Materie ergehen, „wenn ein Gesetz oder eine Verordnung höherer Instanz die betreffende Materie erschöpfend regelt und damit jeden weiteren Eingriff in die persönliche Freiheit hat ausschließen wollen.[2])"

Daß zwischen einer Polizeiverordnung und dem delegierenden Gesetz ein Abhängigkeitsverhältnis besteht, folgt ohne weiteres daraus, daß das Verordnungsrecht der Polizeibehörde auf der gesetzlichen Delegation durch die ordentlichen Gesetzgebungsfaktoren beruht. Dies wird in einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes ausgesprochen, worin es heißt: „Das Recht, Polizeiverordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, ist ein den betreffenden Verwaltungsbehörden von der gesetzgebenden Gewalt übertragenes ius delegatum und muß sich folglich innerhalb der Schranken der Delegation halten."[3]) Beachtet nun die Polizeiverordnung die

[1]) Murmann S. 66.
[2]) Johow, Bd. 27 C, S. 13.
[3]) O. V. G. 9, S. 337.

durch das delegierende Gesetz vorgeschriebenen Schranken nicht, überschreitet sie vielmehr dieselben, so würde es ihr insoweit an dem positiven Fundamente ihres Bestehens fehlen; „sie erreicht die beabsichtigte Rechtswirkung, die Untertanen in bestimmter Weise zum Gehorsam zu verpflichten, nicht: sie ist als Rechtsvorschrift nichtig." [1])

Unter dem Begriff des Gesetzes des § 15 P. G. ist sowohl ein Reichs- als auch ein Landesgesetz zu verstehen. Rosin [2]) will jedoch unter Gesetz in § 15 P. G. nicht jede Rechtsnorm in materiellem Sinne verstanden wissen, sondern nur das jeder Verordnung übergeordnete Staatsgesetz, die Produkte der von den Trägern der gesetzgebenden Gewalten im Staate unmittelbar ausgehenden rechtsetzenden Tätigkeit. Daraus zieht Rosin den Schluß, daß in dem Worte Gesetz das Gewohnheitsrecht nicht mitinbegriffen ist. Das Oberverwaltungsgericht tritt dieser Ansicht entgegen. In dem Erkenntnis vom 13. Februar 1884 [3]) heißt es u. a.: „und mit dem, was hier (in § 15 P. G.) unter Gesetz verstanden wird, identifiziert sich dem Sinne nach jede Rechtsquelle für objektive Rechtsnorm."

Dem Gesetz steht in Ansehung der Wirkung die Verordnung einer höheren Behörde gleich. Gemeint sind in § 15 P. G. nur solche Verordnungen, die sich unmittelbar an den Staatsangehörigen wenden, also die Rechtsverordnungen, nicht bloße interne Anweisungen an die Behörden wie die Verwaltungsverordnungen. [4])

b 2) Hält sich nun unsere Straßenpolizeiverordnung in den Grenzen des § 15 P. G.?

Unsere Verordnung regelt keinen speziellen Fall, sondern erfordert ganz allgemein Gehorsam gegenüber den sich in den Grenzen des § 6 P. G. haltenden Gemeininteressen; mit anderen Worten, sie will den Einzelfall in das Ermessen eines Exekutivbeamten stellen. Die Ausführung einer polizeilichen Anordnung desselben stellt sich alsdann als polizeiliche Verfügung dar. Die Prüfung der Zulässigkeit einer derartigen Verordnung macht ein Eingehen auf die Frage erforderlich, ob die Delegation des Verordnungsrechtes die Befugnis in sich trägt, in geeigneten Fällen polizeiliche Verfügungen zu erlassen. Hatschek [5]) bezeichnet dieses Problem als die „Vertauschung der Polizeibefehle."

Voranzustellen ist, daß fast ausnahmslos anerkannt und in mehreren Entscheidungen auch zum Ausdruck gebracht wird, daß unter den polizeilichen Vorschriften des § 6 P. G. nur Polizeiverordnungen, nicht Polizeiverfügungen gemeint sind. [6]) Es entspricht rein theoretisch zunächst auch den Grundsätzen

---

[1]) Rosin, S. 88, I.
[2]) S. 90.
[3]) Bd. 10, S. 206.
[4]) Hatschek, S. 124. (Verw. R.)
[5]) S. 135 (Verw. R.)
[6]) Biermann, S. 2; Friedrichs, S. 74, Abs. 3; O. V. G. 2, 427; 9, 350.

eines Rechtsstaates, daß die Polizei da, wo eine Ermächtigung nur zu Polizeiverordnungen vorliegt, keine polizeilichen Verfügungen und umgekehrt da, wo dieselbe nur zu Polizeiverfügungen gegeben ist, sie keine Polizeiverordnungen erlassen darf.[1]) Dieses Verbot der Vertauschung der Polizeibefehle ist aber nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes[2]) in Preußen nicht streng durchzuführen. Der Hauptgrund ist in dem hier geltenden System der Generaldelegation des § 10, II, 17 A. L. R. zu finden. Das Oberverwaltungsgericht hält nämlich seine Stellungnahme deshalb für begründet, weil es in Preußen an einer allgemeinen, ausdrücklichen gesetzlichen Vorschrift fehlt, welche die zum Gegenstand einer polizeilichen Verfügung zu machenden Lebensgebiete und die Tragweite des durch sie zu bewirkenden Eingriffs in die bürgerliche Freiheit bestimmt. Daher stellt es den Satz auf, daß zwischen einer Polizeiverordnug und einer Polizeiverfügung kein Unterschied nach dem inhaltlichen Werte besteht, vielmehr alles, was Gegenstand einer Polizeiverordnung ist, auch zum Gegenstand einer Polizeiverfügung gemacht werden kann.[3]) Als Folge dieser Rechtsprechung vertritt das Oberverwaltungsgericht in einigen Entscheidungen den Standpunkt, daß auch Polizeiverfügungen im Interesse der Leichtigkeit des Verkehrs, insbesondere gegen die Belästigung des Publikums auf öffentlichen Straßen nach § 6 P. G. erlassen werden können, obgleich solche Verfügungen durch die generelle Verfügungsermächtigung des § 10, II, 17 A. L. R. nicht gedeckt werden, da diese Bestimmung die „Leichtigkeit" des Verkehrs nicht umfaßt.[4])

M. E. kann der Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts nicht gebilligt werden. Wenn auch zuzugeben ist, daß sich in vielen Fällen das Verordnungs- und Verfügungsrecht der Polizeibehörden decken, so ist daraus keineswegs ein Schuß auf die Ständigkeit dieses Vorganges zu ziehen. Das ermächtigende Gesetz kann sogar den Behörden die Befugnis zum Erlasse von polizeilichen Verfügungen verleihen, ohne ihnen zugleich ein Verordnungsrecht zuzusprechen. Als Beispiele dienen hierfür § 360 Ziffer 2 und 10 St. G. B., § 361 Ziffer 1, 6, 7, 8 und 10 St. G. B. Andererseits kann wiederum den Polizeibehörden die Berechtigung verliehen sein, den Verordnungsweg zu beschreiten, ohne die gleichen Dinge in Form einer Verfügung regeln zu dürfen.[5])

---

[1]) Hatschek, S. 132. (Verw. R.)

[2]) Bd. 11, S. 368/9.

[3]) O. V. G., Bd. 11, S. 369; Bd. 2, S. 432; Bd. 59, S. 273; Bd. 13, S. 395; Bd. 12, S. 384; Bd. 18, S. 411. Dem O. V. G. schließen sich an: Friedrichs, S. 261; v. Bitter, S. 291; v. Brauchitsch, S. 22; dagegen ist: Rosin, S. 63: Biermann, S. 22; Mayer, S. 230; Fleiner, S. 126; Anschütz, V. A. 5, S. 412.

[4]) O. V. G. Bd. 2, S. 397; Bd. 12, S. 389; V. Bl. Bd. 5, S. 379; Bd. 7, S. 30; Bd. 10, S. 557; Bd. 12, S. 415: Bd. 14, S. 248; Bd. 15, S. 160; Bd. 17. S. 431.

[5]) Vergl. z. B. § 8 des Preußischen Gesetzes vom 15. Juli 1907 und § 28 G. O. Siehe Murmann, S. 43; Kannenberg, S. 79.

O. Mayer[1]) nimmt zu dieser Frage mit folgender Begründung Stellung: „Der Schluß von dem Mehr auf das Weniger ist unstatthaft, denn die Verordnung ist nicht bloß das Mehr, sondern im Sinne des Rechtsstaates und des ermächtigenden Gesetzes auch das Bessere. Soweit also die Polizeiverordnung, die rechtssatzmäßige Regelung möglich ist, ist es im Sinne des rechtsstaatlichen Gesetzes unzulässig, von der Polizeiverfügung Gebrauch zu machen."

Des weiteren kennzeichnet der bei dem Erlaß des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. März 1850 tätig gewesene Geheimrat Delius die bindende Wirkung der Polizeiverordnungen mit den Worten, daß diese mehr reglementarische Bestimmungen seien, die gerade von Notwendigkeit seien, daß sich die Polizeibehörde selbst die Hände binde, damit sie nicht in jedem einzelnen Falle erst nach augenblicklichen Umständen die zu treffenden Gewaltmaßregeln zu Erfüllung ihrer Pflicht bestimme.[2])

Bei der Polizeiverfügung dagegen entscheidet das freie Ermessen der Behörde innerhalb des bestehenden Rechts. Eine Bindung in dem Sinne der Worte von Delius kommt hier nicht in Betracht, sodaß in dem Erlaß einer Verordnung dem polizeilichen Ermessen ganz andere Grenzen gesetzt sind, als bei einer Polizeiverfügung.

Die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts stellt für Preußen eine Vernachlässigung des strengen Rechtsstaatsgedankens dar. Daher sucht man einen Ausgleich wenigstens dadurch herbeizuführen, daß man den Grundsatz der Gebundenheit einer Polizeiverfügung an die den gleichen Stoff regelnde Polizeiverordnung aufstellt und somit zum Ausdruck bringt, daß die Polizeibehörden in ihren Verfügungen keine weitergehende Leistung oder Unterlassung verlangen dürfen, als sie sie den Untertanen in einer Verordnung auferlegen können.[3])

b 3) Nachdem wir also festgestellt haben, daß unter den polizeilichen Vorschriften des § 6 P. G nur Polizeiverordnungen zu verstehen sind, und daß die Delegation des Verordnungsrechtes keineswegs immer die Befugnis in sich trägt, in geeigneten Fällen polizeiliche Verfügungen zu erlassen, müssen wir in Anbetracht unserer Verordnung weiterhin die Frage behandeln, ob eine Behörde in dem Falle, daß für ein bestimmtes Gebiet gesetzlich nur der Erlaß von Verordnungen vorgesehen ist, diese Beschränkung etwa dadurch umgehen kann, daß sie zwar eine Verordnung erläßt, in dieser sich aber ganz allgemein vorbehält, ihre Willensbestimmung in den einzelnen Fällen im Verfügungswege kundzutun oder kundtun zu lassen.

Von der Streitfrage der Zulässigkeit eines generellen Verfügungsvorbehaltes einer Polizeiverordnung ist jedoch deutlich

---

[1]) S. 230.
[2]) Murmann, S. 44.
[3]) Hatschek, S. 132. (Verw. R.) Vgl. Johow 46, S. 321, Zeile 16 von oben.

herauszuheben die Befugnis der Polizei in den Fällen, in denen sie nur ein Verordnungsrecht hat, den von einer Polizeiverordnung Betroffenen im konkreten Falle durch eine Verfügung zur Erfüllung seiner Pflicht anzuhalten.[1]) Die Ansicht, daß, wenn eine Materie im Verordnungswege zu regeln ist, unter keinen Umständen zum Erlasse von Verfügungen geschritten werden darf, ist eine Ueberspannung der sich in ihr widerspiegelnden Rechtsstaatidee.[2])

Rosin[3]) sagt im Hinblick auf unsere Streitfrage, daß ebenso wie das Gesetz auch die Polizeiverordnung in der Lage ist, den ihr Unterworfenen Handlungen und Unterlassungen nicht allein unmittelbar unter Strafandrohung zu verbieten, sondern auch den Eintritt einer Handlung oder Unterlassung von einer im konkreten Falle ergangenen Verfügung abhängig zu machen. Die dann im Einzelfalle gegen die obrigkeitliche Anordnung vorgenommene Handlung oder Unterlassung wird hierdurch zu einem Polizeivergehen gegen die Verordnung als solche.

Auch Jellinek[4]) nimmt zu dieser Frage Stellung. Er erklärt aber den Verfügungsvorbehalt bei einer rechtssatzmäßigen Regelung für unzulässig.

O. Mayer[5]) äußert sich ganz allgemein zu einem derartigen Vorgehen des Verordnungsberechtigten dahin, daß auf einem solchen Umwege die Behörde nicht das freistellen kann, was das Gesetz ihr nicht freistellen wollte; „das wäre ja geradezu ein Streich, der dem Gesetze gespielt würde."

Nach der Rechtsprechung des Kammergerichtes ist ein allgemeines Verbot des Verfügungsvorbehaltes einer Polizeiverordnung nicht immer zutreffend. Mindestens soll es auf den einzelnen Fall ankommen, den alsdann besondere Umstände rechtfertigen müssen. So wird z. B. in dem Erkenntnis des Kammergerichtes vom 29. September 1905[6]) eine Polizeiverordnung für ungültig erklärt, die bestimmt, man habe sich aus der Nähe von Betriebsstätten auf Anordnung des Schutzmannes hin zu entfernen. Das Kammergericht führt in den Gründen aus, daß wenigstens die näheren Voraussetzungen hätten genauer gekennzeichnet werden müssen. Aus dieser Einschänkung ist zu folgern, daß die Ermächtigung zur Einzelanordnung nicht unbedingt unzulässig ist.[7]) Dementsprechend sind auch Polizeiverordnungen für gültig erklärt worden, die die Strafe des § 366 Ziffer 10 St. G. B. als Folge des Ungehorsams gegen Einzelanordnungen von polizeilichen Exekutivbeamten verhängt haben.[8])

---

[1]) Friedrichs, S. 262. [2]) O. Mayer, S. 232.
[3]) S. 98 ff.
[4]) S. 259; ebenso Fleiner 126/7.
[5]) S. 231.
[6]) Johow 29 C. S. 58 ff.
[7]) Jellinek, S. 260.
[8]) Johow 12, S. 175; 9, S. 243: R. G. E. St. 42, S. 314; O. Mayer, S. 229, Anm. 4; A. A. O. L. G. Braunschweig (12. 12. 09). O. L. G. Hamburg (16. 10. 09) Bedenken äußert: O. L. G. München (Reger 17, S. 92).

Wir werden uns fragen, wieso aber ein derartiges Vorgehen der Verordnungsgewalt gerade im speziellen Falle der verkehrspolizeilichen Vorschriften zulässig sein soll. Da das Gebot oder Verbot erst im einzelnen Falle ausgesprochen werden soll, so kann man eigentlich von einer „Vorschrift" im Sinne des § 6 P. G. nicht reden. Ferner wird die Uebertretung der Verordnung durch den Ungehorsam gegen die Anordnungen des Exekutivbeamten begangen, also kommt eine mittelbare Uebertretung der Verordnung in Frage, während § 366 Ziffer 10 St. G. B. nur auf die Polizeiverordnungen selber verweist Schließlich ist einzuwenden, daß, wenn das Strafgesetzbuch auch den Ungehorsam gegen Einzelanordnungen, die mittelbare Uebertretung von Polizeiverordnungen, hätte mit Strafe bedenken wollen, es eines ausdrücklichen Hinweises wie etwa in § 110 St. G. B. bedurft hätte.[1])

Eine Begründung für die Zulässigkeit solcher Verordnungen läßt sich nach Jellinek[2]) nur vermittels eines Schlusses vom Zweck auf das Mittel geben. Er führt zutreffend u. a. aus, daß der immer verwickelter sich gestaltende Verkehr auf öffentlichen Straßen und Wegen, wie es uns die Praxis des Lebens täglich lehrt, nicht zweckmäßig bis ins einzelgehendste geregelt werden kann. Ohne die regulierende Tätigkeit eines Polizeibeamten ist ein ordnungsmäßiger Verkehr fast unmöglich. Der Beamte ist mit den Verkehrsverhältnissen vertraut und durch seine ständige Anwesenheit zum sofortigen Eingreifen in der Lage, so daß er der Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung bei den vielen Anforderungen eines modernen Verkehrslebens nicht zu leugnende Dienste zu leisten hat. „Wir haben keinen automatischen Regulator, der dem Straßenpublikum je nach Sachlage zuruft, was zu tun und zu lassen sei. Sein notwendiger Ersatz ist der lebendige Regulator, der zwar manchmal falsch eingestellt sein kann, aber doch besser ist, als ein Nichts."

Diese Zweckmäßigkeitserwägungen geben uns eine genügende Begründung für die Notwendigkeit der straßenpolizeilichen Anordnungen der Aufsichtsbeamten im Einzelfalle.

In Anbetracht der weiteren Feststellung eines ev. Verstoßes unserer Straßenpolizeiverordnung gegen ein Gesetz oder eine Verordnung einer höheren Instanz sind die Fragen zu prüfen:

1. ob die Polizeivorschriften betr. die Sicherheit des Verkehrs usw. im 29. Abschnitt des St. G. B. eine erschöpfende Regelung gefunden haben,
2. ob § 113 St. G. B.
3. und Artikel 114 R. V. der Gültigkeit der Polizeiverordnung entgegenstehen?

---

[1]) Jellinek, S. 260; vergl. Johow, Bd. 46, S. 319.
[2]) S. 260, Anm. 41; Fleiner, S. 127, Anm. 14.

b 4) Die mehr oder weniger zusammenhanglos aneinandergereihten Polizeivorschriften des 29. Abschnittes St. G. B. sind nicht als „Materien" anzusehen.[1]) Daher wird das Landesstrafrecht auch nicht durch § 2 Abs. 1 E. G. St. G B. ausser Geltung gesetzt. Im besonderen ist es nicht angängig, dass man die Strassenpolizeivorschriften aus dem Grunde ausnehmen und als aufgehoben ansehen wollte, weil sie sich nicht unter den in § 2 E. G. St. G. B. namentlich aufgeführten, in Kraft bleibenden Polizeigesetzen befinden. § 366 Ziffer 10 St. G. B. tritt einer solchen Annahme entgegen. Er macht sie unhaltbar, indem er denjenigen bestraft, der die im Interesse der Sicherheit usw. ergangenen Polizeiverordnungen übertritt. Gerade durch den § 366 Ziffer 10 St. G. B. ist eine Aufrechterhaltnng der landesrechtlichen Vorschriften zu erblicken.

Eine erschöpfende Regelung dieses Gebietes hat im 29. Abschnitt gleichfalls nicht stattgefunden. Die Landesgesetzgebung kann daher weitergehende Bestimmungen erlassen.[2])

Letzeres darf aber nicht dazu führen, dass landesrechtliche Anordnungen ergehen, die sich als Verstoss gegen einzelne im Strafgesetzbuch geregelte Materien darstellen.

b 5) Daher ist zu untersuchen, welche Stellung § 113 St. G. B. zu unserer Verordnung einnimmt.

§ 113 St. G. B. behandelt den Tatbestand der Widerstandsleistung durch Gewalt oder durch Bedrohung mit Gewalt und des tätlichen Angriffes gegen Vollstreckungsbeamte. Den Schutz des § 113 St. G. B. geniessen also Beamte als die Repräsentanten der Staatsgewalt, denen in Ausübung ihres Amtes bei Vollstreckungshandlungen Widerstand geleistet wird; es handelt sich somit um eine Widersetzung gegen den staatlichen Willen.

Eine Materie des Gehorsams gegen Vollstreckungsbeamte ist in §§ 113 ff St. G. B. nicht geregelt. Demnach sind die Landesgesetzgebung bezw. die Polizeibehörden an und für sich zum gültigen Erlass von Anordnungen ermächtigt, die den Gehorsam gegen Vollstreckungsbeamte zum Gegenstand haben.

Das Reichsgericht bringt aber zum Ausdruck, dass die Reichsgesetzgebung den Verbrechensbegriff des Widerstandes gegen die Staatsgewalt seinem ganzen Umfange nach mit Ausschluss jeder landesgesetzlichen Anordnung regeln wollte, und zwar hauptsächlich im Hinblick auf die Motive des Reichsstrafgesetzbuches.[3]) Somit ist die abschliessende Regelung dieser Materie anzunehmen.

Die Gültigkeit unserer Verordnung ist aber aus einem anderen Grunde anzunehmen. Es steht hier nicht der Widerstand gegen den polizeilichen Exekutivbeamten als Repräsentanten des Staates in Frage — was doch § 113 St. G. B. voraussetzt —

---

[1]) Ebermayer, S. 1076, 5.
[2]) R. G. E. St. 27. 2. 1914. D. J. Ztg. 19, 884. Johow, Bd. 47, S. 376.
[3]) R. G. St. 24, S. 317; 16, S. 340.

sondern die Uebertretung der im Interesse der Sicherheit auf der öffentlichen Strasse ergangenen Anordnung eines Exekutivbeamten; die Bestrafung erfolgt also nicht wegen des Ungehorsams gegenüber dem Beamten, sondern wegen der Gefährdung des Verkehrs.[1]) Die Gültigkeit der Polizeiverordnung in diesem Punkte ist folglich unbedenklich.

b 6) Indem unsere Verordnung vorschreibt, dass den Anordnungen der polizeilichen Exekutivbeamten Folge zu leisten ist, wendet sie sich gegen die persönliche Freiheit der ihr Unterworfenen, da sie das Tun und Lassen des Einzelnen beschränkt. Eine Verletzung der verfassungsmässig gewährleisteten Unverletzlichkeit der Person hat sie aber keineswegs zur Folge. Artikel 114 Abs. 1, Satz 1 R. V. besagt, dass die Freiheit der Person unverletzlich ist. Diese persönliche Freiheit ist nach Anschütz[2]) gleichbedeutend mit der „Freiheit vom Staat", der rechtlichen Möglichkeit, die Freiheit soweit zu betätigen, als nicht ein Gesetz entgegensteht. In diesem Grundsatze ist die rechtliche Anerkennung der natürlichen Bewegungsfreiheit ausgesprochen. Die Gewährleistung derselben gilt jedoch — wie Artikel 114 Abs. 1, Satz 2 R. V. es ausdrücklich hervorhebt — nur gegenüber der öffentlichen Gewalt, nicht gegenüber der Gesetzgebung; die Verfassung drückt in Satz 2 diese Einschränkung in den Worten aus, dass eine Beeinträchtigung der persönlichen Freiheit durch die öffentliche Gewalt nur auf Grund von Gesetzen zulässig sei. Ein Gesetz kann demnach uneingeschränkt in die persönliche Freiheit eingreifen. Ausser der gesetzgebenden Gewalt können andere Gewalten im Staate, insbesondere die Verwaltung — „auf welche Abs. 1, Satz 2 mit dem Ausdruck öffentliche Gewalt hinzielt"[3]) — das Recht zur Vornahme von Einschränkungen der Freiheit nur durch gesetzliche Ermächtigung erlangen.[4])

Da Gesetze im Sinne des Abs. 1, Satz 2 sowohl Reichs- und Landesgesetze wie auch Rechtsverordnungen sind,[5]) können die Landesgesetzgebung und die delegierte Verordnungsgewalt der Landesbehörde innerhalb der sachlichen Zuständigkeit Beschränkungen und Beeinträchtigungen der persönlichen Freiheit vornehmen. Hauptsächlich sind die verschiedenen Grundsätze der Polizei in diesem Sinne zu verstehende Gesetze, auf die Art der Rechtsnorm kommt es ja nicht an.

Als Grundlage für Beschränkungen der persönlichen Freiheit ist in Preussen neben der generellen Bestimmung des § 10, II 17 A. L. R. vor allem noch das Polizeiverwaltungsgesetz von 1850 heranzuziehen. Gemäss § 6b P. G. ist die Polizei ermächtigt,

---

[1]) So Delius, V. Bl. S. 649.
[2]) S. 194.
[3]) Anschütz, S. 195.
[4]) Giese, S. 272; Anschütz, S. 195.
[5]) Giese, S. 272; Anschütz, S. 195.

die zum Schutze der Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs erforderlichen Anordnungen wirksam zu treffen.[1])

Aus diesem Gesichtspunkte — unzulässige Beschränkung der persönlichen Freiheit im Wege einer Polizeiverordnung — läßt sich daher eine Einwendung gegen die materielle Gültigkeit der Verordnung nicht herleiten.

3) Das Ergebnis der Untersuchung über die Polizeiverordnung geht folglich dahin, daß sowohl in formeller wie auch materieller Hinsicht gegen die Gültigkeit nichts einzuwenden ist. Das Reichsgericht und Kammergericht haben dies auch anerkannt und die Notwendigkeit einer derartigen Verordnung aus der Erwägung heraus gebilligt, daß durch noch so zahlreich aufgestellte Verhaltungsmaßregeln betreffend die Sicherheit, Ordnung und Leichtigkeit des Verkehrs der Zweck nicht in dem Maße erreicht werden könnte, wie durch Polizeiverordnungen unserer Fassung.[2])

IV.

1) Ist aber auf Grund einer solchen rechtsverbindlichen Polizeiverordnung ein polizeiliches Einschreiten gegen Streikposten möglich?

Die Straßenpolizeiverordnung richtet sich gegen jede Störung oder Gefährdung der Sicherheit, Ordnung oder Leichtigkeit des Verkehrs. Sie gilt für alle in ihrem Bereich befindlichen Menschen unterschiedlos. Es kann daher auch nicht angängig sein, eine Ausnahme für Streikposten zu machen.[3]) Gewiß ist den Arbeitern die Koalitionsfreiheit durch § 152 G. O. gewährleistet. Desgleichen haben wir die Streikpostentätigkeit als Ausfluß der Koalitionsfreiheit und ein Mittel zur Durchführung und Erhaltung der Arbeitseinstellung geschildert. Einen Schluß auf die Unverletzlichkeit in jeder Hinsicht zu ziehen, wäre aber sehr falsch. Von einer Verkümmerung der Rechte aus § 152 G. O. durch die lokalstatutarischen Bestimmungen — wie dies seitens der berufenen Vertreter der Arbeiterschaft häufig geltend gemacht wird — kann nicht die Rede sein. Man kann den Streikenden keinen „Freibrief" gegenüber den ordnungspolizeilichen Vorschriften erteilen. „Daß dies nicht die Absicht des § 152 G. O. sein kann, liegt klar auf der Hand." [4]) Man müßte es sogar als eine widerrechtliche Begünstigung der Streikposten ansehen, wenn sie nur darum, weil sie Streikposten sind, eine Ausnahmestellung beanspruchen wollten.[5])

---

[1]) Vergl. das Urteil des Kammergerichts vom 19. Juli 1905 im Hinblick auf Art. 5 der alten preußischen Verfassung; Delius, S. 649. (V Bl.)

[2]) Vgl. Johow, Bd. 12, S. 175; K. G. 4. 1. 92 V. Bl 14, S. 408; K. G. 11. 5. 05. D. J. Ztg. 05, S. 865; K. G. 19. 6. 05. D. J. Ztg. 05, S. 653; vgl. auch Ohlshausen Strafgesetzbuch zu § 366 Nr. 10.

[3]) So z. B. Johow 19, 236; G. A. 4. 168; G. A. 4. 343; D. J. Ztg. 19, 884; G. A. 11, 683; D. J. Ztg. 05, 653; G. A. 10. 176; G. A. 3. 507; G. A 6, 169; D. J. Ztg. 06, 766. (5. 3. 06) offen gelassen ist diese Frage in R. G. St. 34, 121.

[4]) O. L. G. Braunschweig G. A. 11, S. 683 ff.

[5]) O. L. G. Dresden G. A. 10, S, 176 ff.

Das den Streikposten gegenüber bei Ausübung ihrer Koalitionsfreiheit gewisse Schranken zu Recht bestehen, beweist uns nur zu oft das tägliche Leben. Das Streikpostenstehen birgt die Gefahr von Ausschreitungen gewissermaßen in sich. „Sie (die Streikposten) sind das Skelett für Volksaufläufe und für die damit verknüpften Ausschreitungen."[1]) Die Wahrheit dieser Worte wird durch die fast ausnahmslos bei jedem größeren Streik vorkommenden Gewalttätigkeiten bewiesen. Ein geringer Anlaß führt bei einem solchem oft mit Erbitterung geführten Kampfe der Arbeiterschaft, die bei einem schlechten Ausgange desselben gar nicht selten ihre Existenz aufs Spiel setzt, zu Handlungen, die sich sehr leicht auf die Allgemeinheit übertragen können. Daß der Polizei Handhaben gegeben sein müssen, um gegen derartige Gefahren einschreiten zu können, wird nicht zweifelhaft sein. Das Oberlandesgericht Dresden führt zutreffend in dem Urteil vom 9. Juli 1903[2]) aus, daß „die Rücksicht auf die der Allgemeinheit aller Staatsbürger zu gewährleistende, unbedingt nötige Freiheit, Sicherheit, Ruhe und Ordnung des Verkehrs auf öffentlichen Straßen und Plätzen jederzeit höher stehen muß, als die Interessen einzelner oder kleiner Gruppen der Bevölkerung, die geneigt sein möchten, selbst unter mehr oder weniger erheblicher Beeinträchtigung der Allgemeinheit das Streben nach umfassendster Ausübung ihres Koalitionsrechtes möglichst schrankenlos zu betätigen."

2) Die Ausübung der Koalitionsfreiheit wird durch die für alle erlassenen Polizeivorschriften aber nur insoweit eingeschränkt, als tatsächlich die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedroht erscheint. Dafür, daß die Anordnung des Aufsichtsbeamten zur Unterlassung des Streikpostenstehens nicht jedes Streikpostenstehen zum Gegenstande haben kann, ist durch das materielle Recht eine gewisse Gewähr gegeben. Zum Einschreiten der Polizei aus straßenpolizeilichen Gesichtspunkten ist in erster Linie das Vorliegen eines verkehrspolizeilichen Interesses notwendig. Ein solches ist neben dem grundsätzlich erforderlichen Vorliegen einer „Gefahr" auch schon bei einer Besorgnis der Gefährdung des Verkehrs gegeben. Es ist demnach nicht nötig, daß zur Zeit des Erlasses der polizeilichen Anordnung bereits Ausschreitungen stattgefunden haben. Der Zweck der Verordnung ist ja gerade der, eine Verkehrsstörung zu vermeiden; sie wäre überholt und gegenstandslos, wenn ein gültiges Eingreifen erst nach Eintritt der Störung gestattet wäre. Jegliche Annahme einer solchen Störung aus allgemeiner Erwägung heraus ist darunter nicht zu verstehen. Der Befürchtung für deren Eintreten sind zwei Momente als ergänzend hinzuzufügen:

1. die Störung muß unmittelbar bevorstehen,
2. die Annahme derselben muß durch konkrete Anhaltspunkte gedeckt sein.

[1]) Kracht, S. 47. [2]) G. A. Bd. 3, S. 507.

Die Rechtsprechung stellt folgende Grundsätze für die Handhabung der polizeilichen Tätigkeit gegenüber den Streikposten auf:

„Wenn bei einem Streik keine Störung der öffentlichen Ruhe und Ordnung vorgekommen ist, haben die Polizeibeamten kein Recht, Streikposten nur deshalb, weil sie als Sreikposten stehen, fortzuweisen. Ist aber bei einem Streik die Ruhe und Ordnung gestört worden, dann sind die Beamten berechtigt, die Streikposten, ohne daß eine neue Störung vorkam, vom Platz zu weisen, wenn die Beamten befürchten, daß es wie früher zu Ausschreitungen und Verkehrsstörungen kommen könne".[1])

Darüber, ob Anlaß zum Einschreiten vorliegt, ob die Ruhe und Sicherheit auf der Straße gefährdet erscheint, hat allein der Polizeibeamte nach pflichtgemäßem Ermessen zu befinden.[2])

3) Im Anschluß hieran ist die Frage bedeutsam, ob mit Rücksicht auf die einem untergeordneten Polizeiorgan übertragene Befugnis, im Einzelfalle nach seinem Ermessen zu handeln, der Streikposten etwa polizeilicher Willkür ausgesetzt ist. Grundlegend für die Lösung dieser Frage ist § 17 P. G. Hiernach steht dem Strafrichter das Recht zu, die polizeilichen Anordnungen nur auf ihre Gesetzmäßigkeit, nicht aber auf die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit hin nachzuprüfen. Da nach dieser Gesetzesbestimmung materiell ungerechtfertigte, formell aber nicht zu beanstandende Anordnungen im Bereiche der Möglichkeit lieliegen können, wird auch die Möglichkeit des Mißbrauches der Polizeigewalt durch schikanöses und willkürliches Verhalten der Polizeibeamten nicht von der Hand zu weisen sein.[3]) Keineswegs ist aber der Schluß zulässig, daß jeder, der einer Anordnung eines Polizeibeamten nicht Folge leistet, ohne weiteres vom Strafrichter zu verurteilen ist, möge die Anordnung auch noch so zwecklos und willkürlich sein, es sei denn, daß der Angeklagte zu seiner Entlastung vorbringen kann, daß der Beamte nicht mit der Absicht gehandelt hat, den Verkehr zu sichern. Dem steht gegenüber, daß trotz gegenteiliger Aussage des Beamten der Strafrichter auf Grund der ihm zustehenden freien Beweiswürdigung zu der Feststellung kommen kann, daß die Anordnung des Schutzmannes nicht zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung auf der Straße ergangen ist und der Angeklagte, da ein strafbarer Tatbestand nicht vorliegt, freigesprochen wird.

Ein anderer Weg, sich gegen eine schikanöse polizeiliche Anordnung zu wehren, ist das jedem von einer Anordnung Betroffenen zustehende Beschwerderecht an die vorgesetzte Dienstbehörde des betreffenden Beamten. Diesem Weg wird, wenn eine Dienstverletzung des Beamten tatsächlich gegeben ist, der Erfolg kaum versagt sein.

---

[1]) Vgl. S. Pr. 19, 13 S. 491.
[2]) Kracht, S. 54 ff.
[3]) Vgl. Kracht S. 63 ff.

§ 17 P. G. beruht auf der Erwägung, daß die Polizei in ihren Entschließungen einer gewissen Freiheit bedarf und in ihrer Tätigkeit nicht durch ein allzuweites Nachprüfungsrecht des Gerichtes lahmgelegt werden soll. Hierin spiegelt sich ja auch das Wesen des Rechtsstaates wieder, indem die Aufgaben der Verwaltung und die des Richters getrennt gehalten werden.

Der Richter hat also zu untersuchen, ob der Beamte zuständig war und nach seinem pflichtgemäßen Ermessen gehandelt hat, d. h. ob die Anordnung innerhalb der gesetzlichen Grenzen sich bewegt, welche § 6b des Gesetzes von 1850 dem polizeilichen Verordnungsrecht vorschreibt.[1]) Es darf aber nicht die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer polizeilichen Anordnung von der feststeht, daß sie im straßenpolizeilichen Interesse ergangen ist, nachgeprüft werden. Der Beamte kann daher die Fortweisung des Streikpostens im Einzelfalle nur auf verkehrspolizeiliche Gründe stützen. Er kann eine dementprechende Anordnung nur erlassen, wenn er nach seiner subjektiven Auffassung im Augenblicke des Erlasses der Anordnung die Ueberzeugung erlangt hat, daß durch die Handlung, die er verbietet, die Sicherheit oder Bequemlichkeit des Straßenverkehrs gestört oder gefährdet wird, oder daß eine derartige Gefahr unmittelbar bevorsteht.[2]) Maßstab für die subjektive Auffassung und den Willen des Beamten ist sein pflichtgemäßes Ermessen.

Die verschiedenen Schranken, die sich im Einzelfalle für die Tragweite einer Anordnung ergeben, sind die im Rahmen der Gesetzgebung begründeten verkehrspolizeilichen Zwecke. Voranzustellen ist, daß zum Gegenstande einer verkehrspolizeilichen Anordnung nur die Maßnahmen gehören, die stets dem augenblicklichen Verkehrsbedürfnisse entsprechen. Liegt nur eine in späterer Zukunft zu erwartende Möglichkeit der Gefährdung des Verkehrs vor, so ist eine Anordnung, die einer solchen Gefährdung der Verkehrssicherheit begegnen will, unzulässig[3]).

Nicht erforderlich ist jedoch, daß tatsächlich eine Störung eintritt. Allerdings ist die Anordnung des Beamten dann unzulässig, wenn durch die Streikposten die Ruhe und Sicherheit auf der Straße überhaupt nicht gestört werden kann. Es reicht z. B. nicht aus, wenn der Beamte eine verkehrspolizeiliche Anordnung gegen Streikposten damit begründen wollte, „daß es erfahrungsgemäß zwischen Arbeitswilligen und Streikenden oft und sehr leicht zu Tätlichkeiten käme.[4])“ Hier ermangelt das bereits früher geschilderte Erfordernis der konkreten Zuwiderhandlung. Weiterhin ist ein verkehrspolizeiliches Einschreiten des Aufsichtsbeamten gegen Streikposten nicht gerechtfertigt, wenn auf Seiten der Streikenden Ungesetzlichkeiten vorgekommen sind. Ein Ein-

---

[1]) Vgl. Delius V. Bl. S. 649/50.
[2]) D. J. Ztg. 1906, S. 766.
[3]) D. J. Ztg. 08 S. 318.
[4]) S. Pr. 12 S. 1190.

schreiten gegen die Streikposten wäre hier nach dem Grundsatze, dass sich die Polizei nur gegen den Störer der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wenden darf, unzulässig.

Die polizeiliche Anordnung kann aber unter Berücksichtigung der gesamten konkreten Verhältnisse so weit gehen, dass infolge bedrohlicher Stimmung in einer Streikgegend nur eine völlige Sperrung gewisser öffentlicher Strassen die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung gewährleisten kann. Im Regelfalle wird die Aufforderung eines Polizeibeamten an einen Streikposten, der vor der vom Streik betroffenen Stelle den Streikpostendienst versieht, nur das Verbot insichschliessen, auf der Strasse in der Nähe des Betriebes zu verweilen.

Das Kammergericht hat auch den Fall entschieden, dass der Streikposten nach der Aufforderung des Beamten einige Schritte weitergegangen und sich dann in eine Haustürnische gestellt hat und hier von der Strasse aus wahrnehmbar war.[1]) Die Behauptung des Streikpostens, dass die Haustürnische nicht ein Teil der Strasse sei, hat das Kammergericht zurückgewiesen, da eine zur Erhaltung der Sicherheit auf der Strasse gegen einen Streikposten ergangene Anordnung nicht notwendig zur Voraussetzung habe, dass der Streikposten auf dem Strassenterrain bleibt.

Ein „unbedingtes" Folgeleisten, wie es in den Strassenpolizeiverordnungen unserer Fassung fast stets gefordert wird, ist nach Ansicht des Kammergerichtes[2]) so zu verstehen, dass der Streikposten sich der polizeilichen Anordnung sofort und in vollkommenem Gehorsam zu fügen hat, dass er nicht etwa auf die Aufforderung weiterzugehen, zwar einige Schritte vorwärts geht, alsdann aber wieder stehen bleibt. Dies sei vielmehr so aufzufassen, dass der Streikposten in Bewegung bleibt.

Die Polizei darf ihre Gewalt aber nicht einer anderen Stelle z. B. den zu ihrer Unterstützung hinzugerufenen Militärpersonen, zur Ausübung kraft eigenen Rechtes übertragen. Eine solche Uebertragung ist vielmehr nur rechtswirksam, wenn sie in einem besonderen Gesetze vorgeschrieben ist.[3])

4) Die Zulässigkeit der Ubertragung verkehrspolizeilicher Aufgaben an die Exekutivbeamten der Polizei, an untergeordnete Organe ist unbestritten.[4]) Die polizeilichen Exekutivbeamten sind aber keine Behörde, sodass der merkwürdige Fall vorliegt, dass eine Nichtbehörde rechtswirksam Befehle erteilt. Wie Hatschek[5]) ausführt, sind auf allen Gebieten des Verwaltungsrechtes, insbesondere des Polizeirechtes „Organe berufen, deren Willensäusserungen dem Staatsbürger nur dann bindend gegen-

---

[1]) K. G. vom 6. 11. 1905 (Delius S. 650).
[2]) Urteil des K. G. vom 16. 10. 05 in D. J. Ztg. 05, S. 1173; Delius V.-Bl. S. 650.
[3]) Johow 24 C 5; O. V. G. 10 S. 203; S. Pr. 19 S. 857.
[4]) z. B. G. A. 4 S. 168 ff.
[5]) Verw. R. S. 86 III.

übertreten, wenn sie von einer anderen Behörde sei es ausdrücklich, sei es stillschweigend ratihibiert werden." Ein solches Hilfsorgan ist der polizeiliche Exekutivbeamte. Wenn auch der zuständige Träger der Ortspolizeigewalt die Ausübung derselben nicht kraft eigenen Rechtes einer anderen Amtsstelle übertragen darf, so kann er doch nachgeordnete Organe mit dem Erlasse polizeilicher Anordnungen und deren Ausführung ein für allemal beauftragen. Vor allem ist es möglich, einen generellen Auftrag für eine ganze Reihe von künftig vorkommenden Fällen im voraus zu geben. Der auf diese Weise beauftragte Beamte handelt nicht selbständig; er vollzieht lediglich den Willen dessen, als dessen Organ er handelt.[1])

Der tiefere rechtliche Grund für die Befehlsgewalt der Polizeibeamten erklärt sich nach O. Mayer aus dem besonderen Gewaltenverhältnis, in dem die Strassenpassanten und die polizeilichen Aufsichtsbeamten zueinander stehen. Diese Befehlsgewalt lässt sich nach O. Mayer juristisch nur erklären, „auf Grund der noch nicht völlig überwundenen Auffassung des Strassenverkehrs als einer besonderen Gewährung des Staates, als einer Anstaltsnutzung, die den Benutzenden unter die Anstaltsgewalt bringt."[2])

Die öffentliche Anstalt charakterisiert sich nämlich als ein Bestand von persönlichen und sachlichen Mitteln, die in der Hand eines Trägers der öffentlichen Verwaltung einem bestimmten öffentlichen Zwecke dauernd zu dienen bestimmt sind.[3]) Eine jede derartige Anstalt besitzt eine Anstaltsgewalt und eine Anstaltsordnung, die sich auf die Anstaltsbenutzer erstreckt. Die berufene Leitung der Anstalt und ihre Gehilfen üben die Anstaltsgewalt aus. Massgebend für ihre Tätigkeit ist immer der Zweck der öffentlichen Anstalt. Der Benutzer hat sich der innerhalb der gegebenen Gesetze zu haltenden Anstaltsordnung zu unterwerfen. Das Genauere, was der Benutzer zu tun oder zu lassen hat, wird ihm in Gestalt von rechtlich bindenden Bestimmungen oder Anweisungen oder Befehlen kundgegeben. In diesem Gewaltenverhältnis können denn auch Nichtbehörden dazu kommen, bindende Befehle zu erlassen.

Hierauf stützt O. Mayer die Zulässigkeit der von den Aufsichtsbeamten ausgehenden Anweisungen im Strassenverkehr, die als Polizeibefehle gelten können.

V.

Neben den strassenpolizeilichen Vorschriften gemäss § 6b des Gesetzes von 1850 unterliegen Missbräuche des Streikpostenstehens selbstverständlich auch den sicherheitspolizeilichen Massnahmen auf Grund von § 10, II, 17 A. L. R. Der wich-

[1]) O. V. G. XXX S. 416.
[2]) S. 229 Anm. 4.
[3]) Vgl. Hatschek, Verw. R., S. 432 I.

tigste Unterschied der polizeilichen Anordnungen auf Grund des § 10, II, 17 A. L. R. von denen auf Grund des § 6b des Gesetzes von 1850 ist der, dass im letzteren Falle auch blosse „Belästigungen" des Publikums und deren Befürchtungen verboten werden dürfen, soweit durch sie die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs berührt wird. § 10, II, 17 A. L. R. erfordert dagegen stets das Vorliegen einer „Gefahr" d. h. nur die naheliegende, auf Tatsachen beruhende Wahrscheinlichkeit einer Schädigung der von der Polizei zu schützenden Interessen rechtfertigt eine sicherheitspolizeiliche Massnahme.[1]) Unter Gefahr im Sinne des § 10, II, 17 A. L. R. versteht man aber nicht jede Belästigung des Publikums. Zum polizeilichen Einschreiten aus diesem Gesichtspunkte bedarf es noch einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung.[2]) Ferner müssen auch hier in der Gegenwart konkrete Umstände vorliegen, die die Gefahr als unmittelbar bevorstehend annehmen lassen.

Ein Einschreiten des Beamten auf Grund der Ermächtigung des § 10, II, 17 A. L. R. ist jedoch nur bei gewaltsamer Durchführung unter Strafe gestellt. (§ 113 St. G. B.) Eine solche gewaltsame Durchführung ist nun nicht immer möglich und schliesslich auch geeignet, Widerstände hervorzurufen und die Verkehrsstörung noch zu vergrössern. Daher ist ein polizeiliches Einschreiten auf Grund des § 10, II, 17 A. L. R. nicht zweckmässig.[3])

VI.

Es ist aber nicht zulässig, die Möglichkeit zum Einschreiten gegen Streikposten aus verkehrspolizeilichen Gründen durch generelle auf das Verbot des Streikpostenstehens hinzielende Bestimmungen zu überspannen. Eine solche Vorschrift wäre zu weit gegangen und kann vom gesetzlichen Standpunkte aus nicht gebilligt werden. Dies wäre der Fall, wenn landesrechtliche oder ortspolizeiliche Verordnungen von vornherein ein Verbot des Streikpostenstehens zum Gegenstande nehmen würden. Derartige Bestimmungen ständen in Widerspruch zu der reichsrechtlichen Regelung der Koalitionsfreiheit. Nach Art. 13 R. V. bricht Reichsrecht Landesrecht. Alle Verordnungen und Bestimmungen seitens eines Landes oder einer Stadt, die gegen § 152 G. O. verstossen, sind materiell ungültig. „Nicht rechtsbeständig ist innerhalb einer formell gültigen Verordnung jede Bestimmung, die über den vom Gesetz erteilten Auftrag hinausgeht oder einer gesetzlichen Vorschrift zuwiderläuft."[4]) Insbesondere ist es nicht möglich, eine Verordnung gegen das Streikpostenstehen als unter § 366 Ziffer 10 St. G. B. fallend anzusehen und auf diese Weise zu rechtfertigen. Ein generelles

---

[1]) Hatschek, Verw. R. S. 117 ff.
[2]) z. B. § 27 G. O. (vgl. Hatschek S. 119; 3).
[3]) Johow, Bd. 46, S. 320/22.
[4]) Fleiner S. 173.

Verbot des Streikpostenstehens überschreitet den in § 366 Ziffer 10 St. G. B. gegebenen Rahmen, der nur Verordnungen zur Erhaltung der Sicherheit, Bequemlichkeit, Reinlichkeit und Ruhe auf den öffentlichen Strassen vorsieht. Das Streikpostenstehen an sich hat mit diesen Dingen nichts zu tun nnd kann deshalb nicht Gegenstand der in § 366 Ziffer 10 zugelassenen Polizeiverordnungen sein.[1])

[1]) R. G. E. St. 34 S. 121 ff; D. J. Ztg. 6 S. 142.

Lebenslauf.

Ich, Herbert Friedrich Drath, wurde am 30. April 1902 als jüngster Sohn des Verwaltungsdirektors der Schles. Eisen- und Stahl-Berufsgenossenschaft, Sektion II, Gustav Adolf Drath, und seiner Ehefrau Marta geb. Metzner in Königshütte OS., (jetzt Ostoberschlesien) geboren und bin evangelischer Konfession. Nachdem ich an der Königl. Oberrealschule zu Königshütte Ostern 1921 das Abiturientenexamen bestanden hatte, studierte ich vom Sommersemester 1921 bis zum Sommersemester 1924 an der Universität Breslau die Rechtswissenschaften. Am 2. März 1925 legte ich die erste juristische Staatsprüfung ab und befinde mich seit dem 15. März 1925 als Referendar im Vorbereitungsdienst bei dem Land- und Amtsgericht in Beuthen OS.

Am 22. November 1926 bestand ich an der Universität Breslau die mündliche Doktorprüfung.